

Développement de l'agriculture irriguée, dispositif juridique et institutionnel et stratégie de gestion de l'eau au Maroc

Mohammed EL ALAOUI

Ecole nationale d'agriculture, Meknès, Maroc

Position du problème

Parmi les aspects de la problématique hydraulique au Maroc, il est certain que l'aspect juridique et institutionnel mérite de retenir l'attention, car la mobilisation de l'eau, son exploitation et sa gestion rationnelles nécessitent non seulement des infrastructures hydrauliques mais aussi un cadre juridique et institutionnel d'ensemble qui a une importance égale.

Et de fait, depuis le début du Protectorat à nos jours, l'eau a fait l'objet de l'élaboration et de la mise en œuvre de nombreux textes législatifs et réglementaires, codifiant sa production, sa distribution, son utilisation et sa protection. En outre, de nombreuses et diverses institutions ont été successivement mises en place pour en assurer l'aménagement et la gestion pour les besoins du développement économique et social du pays.

Le Maroc dispose donc, aujourd'hui, d'un dispositif juridique et institutionnel unifié, complet, moderne et cohérent pour assurer, compte tenu des ressources hydrauliques disponibles, une offre en eau en relative adéquation avec les besoins des différents secteurs utilisateurs.

Mais le Maroc le pourra-t-il longtemps encore, eu égard aux ressources hydrauliques disponibles ? Il ne le semble pas car, selon les spécialistes, le potentiel des ressources hydrauliques par habitant et par an diminue inexorablement. En effet, de 2 700 m³ d'eau qu'il était en 1955, ce potentiel est passé à 2 500 m³ en 1960 et n'est aujourd'hui que de 900 à 1 000 m³. Le Maroc est donc, aujourd'hui, en situation de stress hydraulique et connaîtra, à l'horizon 2025, une grave pénurie d'eau avec un potentiel par habitant et par an de l'ordre de 590 m³.

Les conditions climatiques, extrêmement changeantes, mais aussi le mode d'usage de l'eau sont à l'origine de la situation hydraulique pour le moins préoccupante que connaît le pays¹. Il est à craindre que cette situation ne devienne un véritable frein au développement économique et social. Cette

¹Durant les vingt dernières années, le Maroc a cumulé quatorze années de sécheresse et continue de perdre plus d'un milliard de m³ d'eau chaque année (cf. la déclaration de M. Abdelkebir Zahoud, secrétaire d'Etat chargé de l'Eau, *Journal Challenge Hebdo* du 7 mai 2005).

situation est, en outre, porteuse de conflits en matière d'accès et d'usage de l'eau et comporte des risques potentiels pour la paix, la stabilité et la justice sociales en matière hydraulique.

Dans ces conditions, satisfaire correctement et durablement les besoins en eau deviendra de plus en plus un défi, voire un enjeu stratégique, pour un pays aride à semi-aride comme le Maroc, où les ressources hydrauliques connaissent une lente et continue dégradation quantitative et qualitative sous l'effet conjugué de divers facteurs (accroissement démographique, développement des activités économiques, pression de la demande en eau, pratiques sociales gaspilleuses d'eau, sécheresses successives...).

C'est pour relever ce défi que le Maroc a opté, depuis le milieu des années 1990, pour une nouvelle stratégie de gestion de l'eau, à savoir une gestion qui se veut intégrée, économe, participative et durable à la fois.

C'est là un tournant dans la vision, l'approche et l'action de l'Etat en matière hydraulique et que va servir un dispositif juridique et institutionnel spécialement conçu à cet effet.

L'objet de la présente communication est d'examiner, à travers une analyse de ce dispositif juridique et institutionnel, les fondements et les modalités de mise en œuvre de cette nouvelle stratégie de gestion de l'eau en général et de l'eau d'irrigation en particulier, sachant que celle-ci représente près de 85 % des ressources en eau mobilisées² et que le secteur agricole irrigué continuera d'être, à l'avenir, le plus grand consommateur d'eau. Auparavant, il nous faudra donner un bref aperçu des potentialités hydrauliques du pays et de l'évolution du secteur agricole irrigué afin de préciser le contexte et les enjeux de cette nouvelle stratégie de gestion de l'eau au Maroc.

Potentialités et besoins en eau

Des ressources en eau non négligeables mais inégalement réparties

Le Maroc dispose de ressources hydrauliques non négligeables comparativement aux autres pays du Maghreb. Les eaux de surface représentent un volume moyen annuel estimé à quelque 20 milliards de m³ dont 16 milliards sont mobilisables chaque année, alors que seulement 11 milliards de m³ sont effectivement mobilisés. Quant aux eaux souterraines, elles sont estimées à quelque 10 milliards de m³ dont 4 milliards sont mobilisables alors que seulement 2,7 milliards de m³ sont effectivement mobilisés.

Les ressources hydrauliques sont cependant inégalement réparties sur le territoire. La région atlantique renferme à elle seule 73,71 % des eaux de surface, suivie de la région méditerranéenne qui en détient 10,87 %, de la région orientale avec 6,36 % alors que la région sud-atlantique orientale et occidentale n'en comporte qu'environ 6 %. Quant aux eaux souterraines, elles se répartissent à raison de 58 % en région atlantique, de 19 % en région sud-atlantique et de 1,8 % en région saharienne.

La mobilisation de ces ressources en eau a fait l'objet d'un effort considérable de la part de l'Etat dans le cadre d'une stratégie d'accroissement de l'offre en eau pour répondre à l'évolution de la demande. Ces ressources sont cependant de plus en plus rares, d'un coût de mobilisation de plus en plus élevé et sont une source croissante de tensions en raison de l'augmentation de la demande.

Des besoins croissants en eau

En 1990, la demande en eau était de 10,9 milliards de m³ dont 8,7 milliards de m³ pour l'irrigation et 1,4 milliard de m³ pour l'eau potable. A cette même date, l'offre en eau était de 11 milliards de m³ dont 8,5 milliards de m³ en eaux de surface et 2,5 milliards de m³ en eaux souterraines.

A l'heure actuelle, la demande en eau est estimée à 11,5 milliards de m³ dont 5,4 milliards pour l'irrigation. En 2020, et dans les mêmes conditions actuelles de consommation, la demande en eau sera de l'ordre de 17,6 milliards de m³ dont 13,5 milliards de m³ pour l'irrigation et 3,6 milliards de m³ pour l'eau potable. Alors que l'offre en eau ne sera que de 16,8 milliards de m³⁽³⁾.

² Conseil supérieur de l'eau et du climat : « L'économie d'eau, une opportunité et un défi pour le secteur de l'irrigation », 9^e session.

³ Rapport du PNUD, 2005.

Les besoins en eau étant multiples, divers, croissants, concurrentiels et parfois contradictoires en raison de la diversité des usagers et des usages de l'eau, d'une part, et l'offre en eau étant de plus en plus limitée en raison des conditions climatiques extrêmement changeantes que connaît le pays mais aussi d'un mode d'usage gaspilleur en eau⁴, d'autre part, il semble que l'on s'achemine vers de graves déséquilibres entre l'offre et la demande en eau, avec pour conséquence la difficulté pour le pays d'assurer correctement et durablement la sécurisation de l'eau potable et la sécurité alimentaire pour une population en continuelle croissance.

Aperçu sur le développement de l'agriculture irriguée

Potentiel irrigable

Les potentialités d'irrigation pérenne sont estimées à 1 353 000 ha répartis en neuf grands périmètres de grande hydraulique et 1 500 périmètres de petite et moyenne hydraulique. Quant aux possibilités d'irrigation saisonnière, elles représentent 300 000 à 335 000 ha (soit environ 170 000 ha en irrigation d'hiver et 165 000 ha en épandage d'eau de crue).

Au total, le potentiel irrigable représente environ 1 653 000 ha.

Evolution de la superficie irriguée

Les premières interventions du pouvoir central (Makhzen) dans le développement agricole datent des XV^e et XVI^e siècles : développement de la canne à sucre dans les domaines royaux du Souss, du Haouz et d'Essaouira avec emploi d'une importante main-d'œuvre d'origine subsaharienne ; grands travaux sous la dynastie des Saadiens pour l'irrigation de la canne à sucre dans le Haouz ; importantes installations industrielles pour le broyage de la canne à sucre et la fabrication du sucre en pain pour l'exportation. Cet effort de développement de l'agriculture irriguée sera poursuivi avec plus ou moins d'intensité jusqu'au milieu du XIX^e siècle : projets de grandes plantations de coton et de canne à sucre dans le Haouz et le Souss ; montage d'une manufacture de sucre et d'une usine de cotonnade à Marrakech. Au total, durant la période précoloniale, les réalisations hydrauliques ont représenté plus de 200 000 ha en irrigation pérenne et plus de 300 000 ha en irrigation saisonnière et de crue.

Sous le Protectorat (1912-1955), les réalisations hydrauliques n'ont pas dépassé les 60 000 ha en irrigation de grande hydraulique pour une superficie totale irrigable estimée, à l'époque, à 470 500 ha. C'est durant cette période que seront créés cinq grands périmètres d'irrigation (Haouz/N'Fis, Beht, Doukkala, Moulouya/Triffa, Tadmira/Béni Amir-Béni Moussa, ce dernier périmètre ayant été géré par un office de mise en valeur créé en 1941 spécialement à cet effet).

C'est sous le Maroc indépendant que le développement de l'agriculture irriguée connaîtra un véritable essor. Dès l'Indépendance, le Maroc projeta d'irriguer environ 1 565 000 ha répartis en 809 000 ha en grande hydraulique et 755 000 ha en petite et moyenne hydraulique. Le véritable coup d'envoi de la politique de l'irrigation sera donné en 1967, avec l'objectif ambitieux d'irriguer un million d'hectares à l'horizon 2000. Et un vaste programme d'aménagement hydro-agricole sera alors entrepris de manière concentrée et intégrée dans des zones géographiquement délimitées en fonction de leur potentiel hydraulique et de production agricole. Aujourd'hui, sur un potentiel de 1 364 000 ha en irrigation pérenne (dont 880 000 ha en grande hydraulique et 484 000 ha en petite et moyenne hydraulique), 1 016 000 ha sont donc aménagés dont 682 000 ha en grande hydraulique et 334 000 ha en petite et moyenne hydraulique. Cet effort d'aménagement des superficies irriguées a nécessité la réalisation d'une infrastructure hydraulique importante et d'un niveau technologique élevé⁵, d'une part, et un effort financier de l'Etat variant de 43 à 77 % des investissements publics alloués à l'agriculture durant les trente dernières années, d'autre part.

⁴A titre d'exemple, l'agriculture consomme quelque 10 milliards de m³ d'eau à l'heure actuelle mais laisse couler dans la nature 6 milliards de m³, soit 60 % en moyenne. Alors que, globalement, les pertes en eau potable sont estimées à 37 % du volume d'eau potable (soit environ 1 milliard de m³) consommé chaque année.

⁵« – Construction d'une centaine de barrages d'une capacité totale de retenue de 16 milliards de m³ d'eau et mobilisant près de 12 milliards de m³ d'eau de surface ;

– Réalisation de 13 systèmes de transfert d'eau, de 2 000 km d'adducteurs d'une capacité de 346 m³/seconde, de 12 500 km de canaux et conduites de distribution d'eau à l'intérieur des périmètres irrigués, de 10 000 km de réseaux d'assainissement et de

Le rythme d'équipement a évolué, en moyenne et par an, de 8 000 ha entre 1957 et 1966 à 17 900 ha entre 1967 et 1972 pour atteindre un maximum de 24 000 ha entre 1973 et 1980 avant de chuter à 2 500 ha entre 1980 et 1993. A partir de 1993, un nouveau programme national d'irrigation sera mis en œuvre avec l'objectif d'aménager, à l'horizon 2000, une superficie nouvelle de 349 000 ha dont 171 300 ha en grande hydraulique et 177 700 ha en petite et moyenne hydraulique. Une telle extension de la superficie irriguée devenait d'autant plus nécessaire que l'espace agricole productif avait tendance à rétrécir de plus en plus du fait de l'aridité du climat. Quant au type d'équipement hydraulique réalisé, il est quasi exclusivement gravitaire puisqu'il concerne actuellement 83 % des superficies aménagées alors que l'aspersion et l'irrigation localisée ne représentent que respectivement 10 % et 7 % de ces superficies. Le système d'irrigation gravitaire connaît, cependant, des pertes estimées à 60 % du volume d'eau utilisé alors que dans le système d'irrigation par aspersion ces pertes sont estimées à 40 %. Or, en système d'irrigation goutte à goutte, les pertes d'eau ne dépassent guère 7 litres par mètre cube.

Perspectives du développement de l'agriculture irriguée

Raréfaction des ressources en eau d'un côté et pratiques sociales gaspilleuses en eau d'irrigation de l'autre ont amené les pouvoirs publics à prendre un certain nombre de mesures visant à développer l'économie d'eau.

C'est ainsi qu'il a été décidé de ne livrer en 2005-2006 que 2,73 milliards de m³ d'eau à l'agriculture irriguée, soit 20 % de moins que lors de la campagne agricole précédente. Ces restrictions devaient toucher essentiellement les régions du Tafilalet, du Draâ et de la Moulouya.

En contrepartie de ces restrictions d'eau d'irrigation, les superficies irriguées devaient être étendues à un rythme de 10 000 ha par an jusqu'à atteindre l'objectif de 120 000 ha. En outre, les infrastructures hydrauliques devaient être réhabilitées à raison de 10 000 ha par an⁶.

Enfin, une nouvelle stratégie a été mise en œuvre pour « faire aménager par les agriculteurs eux-mêmes une superficie nouvelle de 114 000 ha en irrigation localisée et de 30 000 ha en irrigation de complément. Ce qui devrait permettre de réaliser une économie d'eau estimée à 400 millions de m³ d'eau par an. De ce programme prévisionnel d'aménagement en techniques économes en eau d'irrigation, 27 400 ha avaient été déjà équipés à fin 2004. Ainsi, en 2004, la superficie totale irriguée en techniques économes en eau représentait 157 600 ha ».

Ce programme d'économie d'eau est accompagné d'« un nouveau dispositif d'incitation comportant l'octroi aux agriculteurs d'une subvention de 40 % du coût total des projets qu'ils réalisent en vue d'économiser l'eau d'irrigation. Pour la période 2005-2007, l'enveloppe financière nécessaire à l'octroi de cette subvention est estimée à 780 millions de dirhams »⁷. Il est même envisagé de porter ce taux de subvention à 60 %.

Quels enseignements tirer d'une expérience de 50 ans d'intervention de l'Etat dans le développement de l'agriculture irriguée ?

Les impératifs du développement de l'agriculture en général et de l'agriculture irriguée en particulier ont nécessité et légitimé une intervention massive, omniprésente et omnipotente de l'Etat depuis l'indépendance du pays, et ce d'autant plus que l'initiative du secteur privé était défailante.

Mais ce qui s'est passé et ce qui se passe encore, c'est que, pour réaliser les objectifs de ce développement, l'Etat a fini par concentrer son action sur les choses (infrastructures hydrauliques...) au détriment d'une action volontariste sur les hommes ; action qui, quoique difficile, paraît aujourd'hui indispensable et devant être en faveur de la grande masse paysanne et tenir compte de ses aspirations et attentes.

drainage, de 10 300 km de pistes, de 121 stations de pompage d'un débit total de 265 m³/seconde et dominant près de 200 000 ha et de quelque 100 forages pour l'exploitation des eaux souterraines. » (revue *Le terroir*, ministère de l'Agriculture, du Développement rural et des Pêches maritimes, n° 12-13, décembre 2005).

⁶ Ces mesures ont été annoncées par le gouvernement à la veille de la campagne agricole 2005-2006.

⁷ *Le terroir*, n° 12-13, décembre 2005.

En agriculture irriguée plus qu'ailleurs, cette action sur les hommes doit tendre à une participation paysanne réelle, c'est-à-dire une participation qui ne soit pas, comme c'est le cas actuellement, conçue et organisée par l'Etat à titre simplement instrumental, visant à faire adhérer cette paysannerie au type de développement de l'agriculture irriguée voulu, conçu et décidé par l'Etat seul.

D'un autre côté, cela implique que l'Etat modifie la conception qu'il a de sa mission d'intervention en agriculture irriguée et qu'il repense son mode d'intervention, et ce pour au moins les trois raisons suivantes :

- la politique de l'irrigation, telle que conçue et pratiquée jusqu'à présent, semble avoir fait son temps ; le besoin d'une autre approche se fait sentir, à savoir une approche plus contractuelle et plus participative et qui tienne compte des besoins et aspirations des agriculteurs des périmètres irrigués mais aussi de la collectivité nationale ;
- la participation contractuelle en matière de gestion des périmètres irrigués s'impose dorénavant non seulement comme une condition à l'efficacité de l'action de l'Etat dans ces périmètres mais aussi et surtout comme une condition de son acceptation par les agriculteurs, voire de sa légitimation à leurs yeux ;
- l'avènement d'une génération nouvelle d'acteurs (jeunes producteurs, cadres gestionnaires de services agricoles du secteur privé, jeunes diplômés des écoles d'ingénieurs agronomes et de techniciens agricoles, jeunes dirigeants d'organisations professionnelles agricoles...) laisse penser qu'il n'est plus concevable, pour elle, de rester écartée de la prise de décisions concernant son activité et son avenir.

D'où la nécessité de nouvelles formes de gestion des périmètres irrigués.

A vrai dire, la question ne se limite pas aux seuls périmètres irrigués et à l'eau d'irrigation. Elle concerne la gestion de l'eau en général et se pose aujourd'hui dans les termes suivants :

- les institutions et organismes de gestion de l'eau, créés à ce jour, constituent-ils des cadres et des instruments susceptibles de favoriser la participation des usagers, étant donné leur forme d'organisation, leur rôle et leurs moyens propres d'action ?
- ces institutions et organismes ne sont-ils pas, en fait, que de simples relais dans le processus d'intervention de l'Etat en matière hydraulique ?
- comment faire évoluer ces institutions et organismes pour qu'ils deviennent des instruments de cogestion des affaires hydrauliques, avec la mission d'une gestion intégrée, économe, participative et durable de l'eau en général et de l'eau d'irrigation en particulier ?

C'est ce que nous nous proposons d'examiner, ci-après, en analysant le dispositif juridique et institutionnel de gestion de l'eau et son évolution depuis le début du Protectorat jusqu'à nos jours, sachant que ce dispositif comporte des éléments de réponse à ces questions.

Dispositif juridique et institutionnel de gestion de l'eau

Elaboration du dispositif juridique

Dès le début du Protectorat, l'autorité coloniale s'est trouvée confrontée, en fait et en droit, à un régime juridique traditionnel constituant un véritable « code de l'eau » et qui, sans pour autant dire son nom et quoique non formel, n'en régissait pas moins la mobilisation, l'appropriation, l'exploitation et la gestion de l'eau sur la base des principes coutumiers et religieux de la solidarité, de l'équité, de la libre disposition et de la gratuité. Ce code réglementait la nature juridique, l'étendue et l'exercice des droits d'eau et tours d'eau en matière d'irrigation ; droits d'eau et tours d'eau qui découlaient souvent de situations coutumières, elles-mêmes nées de l'état des rapports de force existants, mais qui n'en n'étaient pas moins légitimes aux yeux des usagers car fondés sur la loi coranique et subsidiairement sur la coutume.

Par conséquent, faute de pouvoir annihiler ces droits d'eau et tours d'eau pour des raisons politiques (maintien de l'ordre public), psychosociologiques (stabilité, cohésion et solidarité sociales des usagers grâce au facteur eau) ou encore juridiques (existence de titres de « moulikiya »⁸ hydrauliques, de décisions makhzénienne de répartition ou de concession de droits d'eau, d'ententes et de conventions entre groupements ethniques...), l'autorité coloniale va en arrêter l'évolution en les légalisant, c'est-à-dire en réglementant définitivement l'exercice et l'étendue (droits d'eau) ainsi que la pratique (tours d'eau). Pour ce

⁸ Moulikiya : possession, propriété en droit musulman.

faire, elle va élaborer et mettre en œuvre un ensemble de textes législatifs et réglementaires. Les uns posent et consacrent le principe de la domanialité publique de toutes les eaux à l'exception, toutefois, de celles ayant fait l'objet de droits acquis reconnus par l'administration (dahir du 1^{er} juillet 1914, modifié et complété par le dahir du 8 novembre 1919) ou ayant été recueillies dans des bassins artificiels immédiatement après la chute des eaux de pluie. Les autres définissent les règles de gestion des eaux, c'est-à-dire régissent l'aménagement, l'usage et la police des eaux à des fins alimentaires, industrielles ou agricoles (dahir et arrêté viziriel du 1^{er} août 1925 formant régime général de l'eau, dahir du 17 décembre 1926). D'autres, enfin, créent et régissent les Associations syndicales agricoles ayant pour objet, entre autres, de construire et d'entretenir des ouvrages hydrauliques de collecte, d'amenée et de distribution de l'eau d'irrigation au profit de leurs membres (dahir du 15 juin 1924), ou encore fixent, pour les attributaires de prises d'eau, la redevance à payer au Trésor (arrêté viziriel du 30 janvier 1926).

Le Maroc indépendant, après avoir hérité de cet arsenal juridique, va en étendre l'application à l'ex-zone Nord, qui était auparavant sous protectorat espagnol, et le complétera, au fur et à mesure des exigences de la politique hydraulique, par d'autres textes législatifs et réglementaires promulgués à partir de 1960 et dont les principaux seront la législation spéciale formant Code des investissements agricoles, paru le 25 juillet 1969, d'une part, et la loi n° 10-95 formant Code de l'eau, parue le 16 août 1995, d'autre part.

Edification du dispositif institutionnel

Dès le début du Protectorat, l'autorité coloniale s'était préoccupée du problème de l'eau et de la mobilisation des ressources hydrauliques dans le but, entre autres, d'assurer une large distribution de lots irrigués aux colons européens. Ainsi, toute une administration technique sera mise en place, représentée par une Direction des travaux publics ayant compétence sur toute question d'hydraulique agricole, industrielle ou urbaine, mais en liaison avec la Direction de l'agriculture, du commerce et de la colonisation en matière d'inventaire des ressources hydrauliques, d'étude des conditions et des modalités d'utilisation de ces ressources, de reconnaissance des droits d'eau acquis, de recherche de nappes phréatiques, d'estimation et de contrôle des débits des cours d'eau...

D'autres organismes et instances verront également le jour tels que la Caisse de l'hydraulique et de la colonisation, créée en 1927 pour orienter l'action de l'Etat en matière hydraulique et centraliser la gestion financière des projets de travaux hydrauliques, le Comité central des périmètres irrigués, créé en 1950 pour suivre les questions liées à l'eau, coordonner l'action des services concernés par la création, l'extension, l'organisation et la mise en valeur des grands périmètres d'irrigation et diriger la mise en valeur de ces périmètres, le Conseil de l'hydraulique et des améliorations agricoles, créé en 1924 pour donner des avis sur les questions relatives à l'hydraulique et aux améliorations agricoles, sur les travaux envisagés par les programmes élaborés à cet effet ainsi que sur le fonctionnement des Associations syndicales agricoles, l'Office des Beni Amir et Beni Moussa, créé en 1941 pour la mise en valeur autoritaire des terres de ces deux tribus par l'irrigation, enfin, les Secteurs de modernisation du paysannat, créés à partir de 1945 pour mettre en valeur notamment des terres collectives et dont certains seront installés sur des terres irriguées.

A partir de l'Indépendance et jusqu'en 1960, la réalisation et la gestion de l'équipement hydraulique seront confiées au ministère des Travaux publics pour ce qui est des grands ouvrages et au ministère de l'Agriculture et des Forêts pour ce qui concerne la petite et moyenne hydraulique. De 1960 à 1965, c'est l'Office national des irrigations (ONI) qui aura la charge de l'équipement et de la mise en valeur de cinq grands périmètres d'irrigation (Gharb, Tadla, Basse-Moulouya, Haouz, Abda-Doukkala) et héritera, à cet effet, des moyens importants en techniciens et ressources diverses de plusieurs ministères intervenant par le passé. A l'ONI succédera l'Office de la mise en valeur agricole (OMVA), créé en 1965 de la fusion de l'ONI et de l'ONMR (Office national de la modernisation rurale qui, depuis 1962, officiait dans les zones pluviales), avec la mission d'équiper et de mettre en valeur aussi bien les zones irriguées que les zones pluviales. A partir de 1966, l'OMVA sera supprimé et remplacé par cinq Offices régionaux de mise en valeur agricole (ORMVA), créés sur les cinq périmètres de l'ex-ONI, auxquels s'ajouteront deux autres ORMVA créés sur les deux nouveaux périmètres d'irrigation d'Errachidia et de Ouarzazate et plus tard les ORMVA du Souss-Massa et du Loukkos.

Au total, ce sont donc neuf ORMVA qui, sous la tutelle directe du ministre de l'Agriculture, gèrent neuf grands périmètres d'irrigation couvrant une zone d'action de 17 133 000 ha dont la superficie irriguée représente seulement 10 % de la surface agricole utile totale. En plus d'un conseil d'administration, chaque ORMVA a à sa tête un comité technique présidé par le gouverneur provincial. Ce sont des instances de

supervision, de consultation et de décision quant aux activités de l'ORMVA. Au niveau local, ces ORMVA interviennent par le biais de quelque 156 Centres de mise en valeur (CMV), dénommés parfois Centres de développement agricole (CDA), ayant pour rôle de gérer l'eau et le réseau d'irrigation dans leur zone d'action respective, et ce dans le cadre de leur mission générale de mise en valeur agricole. Tandis que des Commissions locales de mise en valeur agricole (CLMVA) seront instituées par le Code des investissements agricoles de 1969 au niveau des Secteurs hydrauliques pour donner des avis au ministre de l'Agriculture sur les programmes des travaux d'équipement interne aux exploitations agricoles, sur les normes d'exploitation à imposer dans les périmètres irrigués ainsi que sur les sanctions à infliger aux agriculteurs ne respectant pas les normes et les formes prescrites en matière de mise en valeur agricole.

Quant à l'administration technique classique, en charge de l'eau, elle connaîtra diverses évolutions durant les trente dernières années. C'est ainsi que sera créée, en 1973, une Direction de la mise en valeur (DMV) au sein du ministère de l'Agriculture et de la Réforme agraire, où seront regroupés les services centraux de l'ex-ONI et de l'ex-OMVA, ainsi qu'une Direction de l'équipement rural. Par la suite, lors de la réforme administrative du ministère de l'Agriculture, en 1993, sera créée une Administration du génie rural (AGR), comportant trois directions centrales dont la Direction du développement et de la gestion de l'irrigation (DDGI), chargée de la grande hydraulique, et la Direction des aménagements hydro-agricoles (DAHA), chargée de ces aménagements en petite et moyenne hydraulique. Au sein du ministère de l'Équipement, sera créée une Administration générale de l'hydraulique (AGH), comportant deux directions centrales, l'une chargée de la recherche et de la planification de l'eau, l'autre des aménagements hydrauliques. Au niveau régional, l'AGH intervient par le biais de sept Directions régionales de l'équipement, chargées des études, des recherches et de la planification, et de huit Directions des régions hydrauliques, correspondant chacune à un ou plusieurs bassins hydrauliques et chargées d'animer les activités des Directions provinciales de l'équipement en matière de ressources en eau et d'études relatives à la mobilisation et à la planification de l'utilisation de l'eau.

En 1972, toutes les questions relatives à l'eau potable seront confiées à un Office national de l'eau potable, créé à cet effet et placé sous la tutelle du ministère de l'Équipement. Cet office est chargé de diverses missions (planification de l'approvisionnement du pays en eau potable ; étude, réalisation et gestion des adductions d'eau potable ; gestion d'adductions d'eau potable des communes qui lui confient cette tâche ; coordination de tous les programmes d'investissement relatifs aux adductions d'eau potable en liaison avec le ministère de la Santé publique ; assistance technique à la demande d'organismes ; contrôle de la pollution des eaux alimentaires).

A partir de 1995, sept Agences de bassins hydrauliques (ABH), sur dix agences prévues, seront créées et dotées de larges pouvoirs de planification, de réalisation, de gestion et de contrôle en matière d'eau, bénéficiant, pour ce faire, de moyens importants de financement (voir infra). Ces agences se substitueront aux anciennes Directions des régions hydrauliques.

Un Conseil supérieur de l'eau sera mis en place, en 1983, et aura pour mission de coordonner les interventions en matière d'eau et de définir les meilleurs choix quant à l'utilisation de l'eau pour l'économie nationale. Ce conseil, qui ne se préoccupait pas de la problématique climatique, deviendra, par la suite, Conseil supérieur de l'eau et du climat, avec l'importante mission de formuler les orientations générales de la politique nationale en matière d'eau et de climat ainsi que d'examiner les propositions, projets et décisions du gouvernement en ce domaine et de formuler des avis. Cela concerne notamment la stratégie nationale d'amélioration de la connaissance du climat et la maîtrise de ses impacts sur le développement des ressources en eau, le plan national de l'eau, les plans d'aménagement intégré des ressources en eau des bassins hydrauliques, la répartition de l'eau entre les différents secteurs usagers et les différentes régions du pays ou d'un même bassin et les dispositions de valorisation, de protection et de conservation des ressources en eau.

Enfin, une Commission interministérielle de l'eau sera créée en 2002, réunissant, sous la présidence du premier ministre, tous les ministres concernés par l'eau, avec la mission de coordonner l'action du gouvernement en matière hydraulique.

Quels enseignements tirer ?

La chronologie même de parution des textes législatifs et réglementaires relatifs à l'eau et de création des administrations, organismes et institutions chargés de sa gestion montre que les pouvoirs publics ont agi ponctuellement au fur et à mesure des nécessités et des circonstances, cherchant d'abord à imposer puis

à renforcer le contrôle de l'Administration sur l'aménagement et l'usage des ressources hydrauliques, notamment celles servant ou devant servir à des fins d'irrigation, et ce au nom de l'intérêt général, de l'ordre public mais aussi de la mise en valeur de l'ensemble des potentialités hydrauliques du pays.

Avec la législation issue du Code des investissements agricoles de 1969, l'intervention de l'administration en sa qualité de gestionnaire du domaine public hydraulique agricole sera précisée, organisée et développée dans le cadre d'une nouvelle politique agricole fondée sur la nécessité d'une intervention plus directe de l'Etat. Equipement de périmètres selon une conception nouvelle, transformation des structures foncières, mise en place d'exploitations agricoles stables, viables et rentables, vulgarisation de méthodes de culture et d'irrigation modernes, planification des cultures, etc., constitueront les objectifs principaux de cette politique agricole. Et à la politique de l'irrigation seront fixés des principes de base, à savoir la mise en place d'une infrastructure hydraulique allant de pair avec la création de conditions favorables à la mise en valeur agricole dans les périmètres d'irrigation, la réalisation par l'Etat de l'ensemble des équipements externes et internes aux propriétés agricoles moyennant la plus grande part du financement à la charge de l'Etat, l'obligation des agriculteurs bénéficiaires de ces équipements de mettre en valeur leurs terres et de respecter les normes d'exploitation⁹ prescrites par l'administration agricole afin de permettre la rentabilisation des investissements consentis par l'Etat, la contribution financière des agriculteurs à concurrence de 40 % du coût moyen pondéré des équipements hydro-agricoles réalisés et le paiement d'une redevance pour usage de l'eau d'irrigation devant couvrir la totalité des frais d'exploitation, d'entretien et d'amortissement des ouvrages et réseaux hydrauliques.

L'œuvre législative et réglementaire et l'œuvre institutionnelle ont finalement abouti, respectivement, à une compilation de textes fragmentaires comportant un certain nombre de lacunes et d'incohérences et à une juxtaposition d'institutions sectorielles et de missions constituant un lourd et coûteux appareil technico-administratif d'intervention.

D'un autre côté, et jusqu'en 1982-1983, il n'existait aucune institution à caractère national réunissant, au plus haut niveau politique, les responsables des ministères concernés directement ou indirectement par l'eau et ayant pour charge de définir une politique globale de l'eau et de coordonner l'intervention de ces ministères. Ce vide institutionnel et l'absence d'une politique de mobilisation, d'utilisation et de conservation de l'eau se feront d'autant plus sentir que l'eau devenait de plus en plus rare et donc un facteur de développement de plus en plus stratégique en raison de l'accroissement continu de la demande en eau. Mais il faudra attendre les années 1990 pour que ce vide institutionnel soit comblé et pour que les contours d'une politique globale de l'eau soient définis, et ce à la faveur de l'option de l'Etat pour une gestion intégrée, économe, participative et durable de l'eau.

Gestion intégrée, économe, participative et durable de l'eau, cadre juridique et institutionnel

Essai de définition de la gestion intégrée, économe, participative et durable de l'eau¹⁰

Une gestion intégrée

La notion de gestion intégrée renvoie à l'idée d'une nécessaire mise en cohérence des mesures et des actions de gestion des ressources hydrauliques, pour remédier à la sectorisation, à l'éparpillement et à la fragmentation qui caractérisent souvent ces mesures et actions. L'intégration peut être réalisée soit par le regroupement, soit par l'unification, soit par l'articulation, soit par la coordination de ces mesures et

⁹ Ces normes d'exploitation consistent en l'établissement d'un plan d'assolement rationnel au niveau de blocs de culture de 30 à 40 ha chacun, en la détermination et l'application de techniques culturales appropriées, en une réglementation des modes d'irrigation et l'instauration d'une discipline en matière d'utilisation de l'eau d'irrigation et en l'introduction d'une spéculation animale adéquate au sein de l'exploitation agricole pour valoriser la production végétale et préserver la fertilité du sol.

¹⁰ Les éléments de ces définitions s'inspirent d'un certain nombre d'articles parus dans les Comptes-rendus de l'Académie d'agriculture de France, notamment vol. 83, n° 8, 1997, ainsi que de travaux de colloques internationaux auxquels nous avons participé (colloque international sur « Agriculture et développement durable en Méditerranée », 10-12 mars 1997 à Montpellier ; colloque international sur « Aménagement du territoire et politique de l'eau », 10-11 février 2002, Sénat, Paris ; séminaire technique international sur « La gestion intégrée des ressources en eau dans les régions méditerranéennes et en Afrique du Nord », organisé par le Bureau mondial du RIOB les 23-26 mai 2005, à Marrakech).

actions, et ce à travers soit des textes législatifs et réglementaires relatifs à la gestion de l'eau, soit des tâches de gestion confiées aux acteurs institutionnels de l'eau.

Une telle gestion implique non seulement que les acteurs institutionnels de l'eau s'acquittent de leur rôle statutaire respectif en réalisant les tâches de gestion que ce rôle leur impose, mais aussi qu'ils se concertent dans le cadre d'instances appropriées pour mettre en œuvre cette gestion.

La gestion intégrée de l'eau nécessite, en outre, une approche territorialisée et globale prenant en considération les rapports des acteurs de l'eau entre eux et donc leurs intérêts et stratégies, d'une part, et les rapports de ces acteurs à l'eau, quelle qu'en soit la catégorie (eaux de surface, eaux souterraines...), d'autre part. Cette approche est un processus continu d'intégration à la fois des intérêts, des stratégies et des actions des acteurs en matière d'usage de l'eau.

Une gestion économe de l'eau

En agriculture irriguée, et contrairement à ce que l'on pourrait penser, une gestion économe de l'eau ne vise pas une réduction de la consommation d'eau en soi mais plutôt une meilleure valorisation de l'usage de l'eau. Cela revient à produire mieux et plus avec l'eau disponible, voire avec moins d'eau en situation de rareté ou de pénurie d'eau.

Une telle gestion suppose, dans la pratique, la maîtrise d'un certain nombre de problèmes liés au mode d'usage de l'eau (connaissance des besoins actuels et futurs en eau, maîtrise des capacités et niveaux de satisfaction de ces besoins, établissement de formes et de modalités efficaces de gestion de l'utilisation de l'eau...).

Sa mise en œuvre est conditionnée par divers facteurs d'ordre à la fois technique (types d'équipement de mobilisation, de transport, de répartition et de distribution de l'eau...), économique (rapport entre l'offre et la demande en eau, système de tarification de l'eau, niveau des redevances d'eau et des taxes à la valorisation des terres, niveau des incitations financières pour l'équipement en technologies économes en eau...), institutionnel (structures institutionnelles de décision, de gestion, de représentation, de participation et de partenariat public-privé au niveau national, régional et local...) et social (comportements et pratiques des usagers en matière d'utilisation de l'eau...). Au regard de l'expérience marocaine, les facteurs d'ordre institutionnel et social s'avèrent déterminants voire contraignants et font de cette gestion économe de l'eau une œuvre difficile et de longue haleine malgré les efforts de l'Etat en matière d'incitation et de sensibilisation des usagers en vue d'une utilisation rationnelle et économe de l'eau.

Une gestion participative de l'eau

Considérée de plus en plus comme une condition d'une bonne administration et d'une bonne gestion de l'eau, l'exigence fondamentale de la participation des usagers en ce domaine implique un droit à l'information, une participation à la prise de décision et des procédures de régulation des conflits liés à l'accès et à l'utilisation de l'eau.

Le droit à l'information signifie l'accès à la connaissance et à la compréhension des politiques de planification de l'eau et des conditions de sa gestion. Ce droit à l'information permet aux usagers de l'eau ou à leurs représentants de consulter les comptes de gestion des services en charge de l'eau, d'être informés lors d'enquêtes publiques sur l'impact des projets hydrauliques et ainsi de pouvoir faire connaître ou reconnaître leurs observations, aspirations et attentes.

La participation à la prise de décision en matière de gestion de l'eau est non moins fondamentale car elle permet d'améliorer la qualité des décisions et leur application tout en donnant aux usagers ou à leurs représentants la volonté et la capacité d'être partie prenante dans le processus décisionnel. Une telle participation requiert, cependant, des instances et des procédures d'un accès et d'une appropriation faciles pour les usagers. S'agissant de l'agriculture irriguée, la participation des agriculteurs ne se limite pas à la seule prise de décision en matière de gestion de l'eau d'irrigation. Il est admis, en effet, que les agriculteurs doivent, aussi, participer financièrement à la réalisation des infrastructures hydrauliques dont ils sont bénéficiaires en payant à l'Etat un impôt sur les plus-values foncières acquises par leurs propriétés agricoles du fait de ces infrastructures. Il est, en outre, reconnu que, parce qu'elle entraîne un préjudice et un coût pour la collectivité, toute pollution de l'eau nécessite réparation financière en vertu du principe « pollueur-payeur ».

Enfin, et dans la mesure où la gestion de l'eau est inévitablement source de conflits, des procédures de régulation et de règlement de ces conflits s'avèrent indispensables pour garantir un accès et une utilisation équitables de l'eau. D'où la nécessité de mettre en place des procédures préalables de régulation des conflits (négociation, médiation...) et de faciliter l'accès des usagers aux instances judiciaires pour un règlement juste de ces conflits.

Une gestion durable de l'eau

La notion de gestion durable de l'eau ne signifie pas une durabilité des institutions de gestion de l'eau, ni une durabilité de leurs tâches de gestion.

La gestion durable de l'eau consiste à prendre en considération les effets des modes d'aménagements et d'usage de l'eau actuels et d'anticiper les conséquences de ces effets pour les générations futures au plan de leur développement économique, social et environnemental. En paraphrasant la définition donnée, en 1987, par la Commission Brundtland de l'ONU, de la notion de développement durable, on peut dire que la gestion durable de l'eau vise à répondre aux préoccupations et besoins actuels en matière d'aménagement et d'usage de l'eau sans pour autant nuire à la capacité des générations futures de pouvoir répondre aux leurs.

Par conséquent, une telle gestion appelle, chez les acteurs de l'eau, une nouvelle vision sur l'eau et sur son rôle dans la dynamique de la durabilité du développement économique, social et environnemental, particulièrement lorsque l'eau, du fait de sa rareté et de son inégale répartition comme au Maroc, devient un facteur stratégique de ce développement.

Dans quelle mesure le dispositif juridique et institutionnel en vigueur permet-il une telle gestion intégrée, économe, participative et durable de l'eau ?

Concernant l'eau en général

Les apports de la loi n° 10-95 sur l'eau

La loi n° 10-95 sur l'eau, promulguée par le dahir n° 1-95-154 du 16 août 1995, a constitué un tournant en matière d'aménagement et d'utilisation des ressources hydrauliques. Elle a permis, en effet, de refondre et d'unifier la législation antérieure qui présentait beaucoup d'inconvénients (ancienneté, éparpillement, inadaptation à l'organisation moderne du pays et à ses besoins de développement économique et social), d'introduire des dispositions relatives à des domaines non couverts par le passé (planification de l'aménagement et de l'utilisation des ressources hydrauliques, lutte contre la pollution des eaux, usage de l'eau en cas de pénurie...) et d'apurer le régime juridique de l'eau.

Mais les apports institutionnels nouveaux les plus importants de cette loi sont les suivants.

- Création d'institutions nouvelles de gestion de l'eau, à savoir les Agences de bassins hydrauliques, qui sont des établissements publics dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière et qui ont pour missions d'évaluer, de planifier et de gérer les ressources en eau au niveau de leur bassin hydraulique respectif, d'accorder, le cas échéant, des prêts, aides et subventions à des personnes engageant des investissements d'aménagement ou de préservation des ressources en eau et d'apporter l'assistance technique nécessaire aux opérations effectuées par les usagers utilisateurs du domaine public hydraulique. Les conseils d'administration de ces agences sont composés, pour un tiers, des représentants de l'Etat, pour un autre tiers des représentants de l'Office national de l'eau potable, de l'Office national de l'électricité, des Offices régionaux de mise en valeur agricole concernés et des Associations d'usagers de l'eau agricole existant dans le bassin hydraulique et, pour un troisième tiers, des présidents des Chambres d'agriculture, des présidents des Chambres de commerce, d'industrie et de services concernés, des présidents des Conseils préfectoraux et provinciaux concernés et des représentants des collectivités ethniques. Ainsi, tous les acteurs de l'eau partagent l'information, participent à la prise de décisions et, de ce fait, s'engagent au respect des décisions prises.
- Création de Commissions préfectorales et provinciales de l'eau, composées par moitié de représentants de l'Etat et d'établissements publics sous tutelle, et de représentants de collectivités locales, d'organisations professionnelles et de collectivités ethniques. Ces commissions, qui sont présidées par le gouverneur ou son représentant, ont pour mission de faire des recommandations et, notamment, d'apporter leur concours à l'établissement des plans directeurs d'aménagement intégré des eaux de

bassins hydrauliques, d'encourager l'action des communes en matière d'économie d'eau et de protection des ressources en eau contre la pollution et d'entreprendre toute action susceptible de favoriser la sensibilisation du public à la protection et à la préservation des ressources en eau. Le rôle de ces commissions est un rôle seulement consultatif et de conseil. Il serait souhaitable que ces commissions soient transformées en de véritables institutions « parlementaires » de l'eau ayant, par rapport aux agences de bassin hydraulique, une certaine capacité de contrôle et de décision.

- Instauration de nouveaux instruments de planification de l'aménagement et de l'utilisation des ressources hydrauliques. Il s'agit, en premier lieu, des Plans directeurs d'aménagement intégré des ressources en eau (PDAIRE), élaborés et appliqués par les agences des bassins hydrauliques et qui ont pour objectif principal la gestion des ressources hydrauliques de bassins, en vue d'assurer quantitativement et qualitativement les besoins en eau, présents et futurs, des divers usagers de bassins. En particulier, les PDAIRE doivent définir l'état et l'évolution quantitatifs et qualitatifs des ressources et des besoins en eau, le plan de partage des eaux entre les différents secteurs du bassin et les principaux usages de l'eau dans le bassin, les opérations nécessaires à la mobilisation, à la répartition, à la protection et à la restauration des ressources en eau et du domaine public hydraulique, les objectifs de qualité de l'eau et les mesures et délais pour les atteindre, l'ordre de priorité pour le partage des eaux, notamment en cas de conditions climatiques exceptionnelles, les périmètres de sauvegarde et d'interdiction et les conditions particulières d'utilisation de l'eau, notamment celles relatives à sa valorisation, à la préservation de sa qualité et à la lutte contre son gaspillage. Il s'agit, en deuxième lieu, du Plan national de l'eau (PNE) qui, établi pour une période d'au moins 20 ans, définit les priorités nationales en matière de mobilisation et d'utilisation des ressources hydrauliques, le programme et l'échéance de réalisation des aménagements hydrauliques à l'échelle nationale, les articulations devant exister entre lui et les PDAIRE ainsi qu'avec les plans d'aménagement du territoire et les conditions de transfert des eaux des bassins excédentaires vers les bassins hydrauliques déficitaires. Ces instruments de planification assurent, ainsi, l'intégration des mesures et actions en matière de gestion de l'eau.
- Options pour un développement et une gestion des ressources hydrauliques par bassin fluvial. A l'intérieur de ce bassin, il devient désormais impératif de mettre en valeur toutes les ressources hydrauliques de façon territorialisée, intégrée et fonctionnelle en raison de la liaison étroite qui existe entre toutes les eaux comprises dans le cycle hydrologique (eaux atmosphériques, eaux superficielles, eaux souterraines).
- Transfert des eaux de bassins hydrauliques excédentaires vers des bassins hydrauliques déficitaires. Il s'agit de compenser la répartition inégale des ressources hydrauliques et de favoriser, grâce à ce transfert, le développement économique et social de zones fragiles par manque d'eau. C'est là une innovation qui donne du sens à la solidarité économique et sociale nationale.
- Consécration du principe de l'utilisation conjointe des eaux superficielles et des eaux souterraines afin de répondre à l'accroissement de la demande en eau, d'une part, et d'augmenter les disponibilités en eau, d'autre part. Dans de nombreux grands périmètres irrigués, au Maroc (Tadla, Souss-Massa...), les Offices régionaux de mise en valeur agricole s'efforcent d'appliquer ce principe en recourant à diverses techniques (intégration de l'exploitation des puits individuels à l'utilisation des eaux superficielles proches, recharge de nappes phréatiques...). L'objectif étant d'assurer un meilleur approvisionnement en eau, une plus grande souplesse de distribution des eaux et une plus grande précision dans la dotation en eau en fonction des besoins des cultures. Le souci d'une gestion intégrée et économe de l'eau est là aussi présent.
- Instauration du principe « pollueur-payeur » pour assurer la qualité des eaux, sachant que celle-ci connaît une dégradation avancée du fait du déversement, dans les cours d'eau, de rejets industriels et domestiques sans traitement préalable, d'une utilisation intensive de pesticides et d'engrais parfois périmés et du fait, aussi, de l'existence de décharges publiques parfois situées sur les rives des cours d'eau.

Attendus et objectifs

Il est attendu de ce dispositif juridique et institutionnel nouveau qu'il permette :

- une utilisation de l'eau appropriée aux conditions économiques et sociales du pays, et ce sur la base des nouvelles règles posées par la loi n° 10-95 ;
- une gestion efficace de l'eau afin d'assurer l'approvisionnement durable du pays en eau ;
- une meilleure valorisation des efforts consentis par l'Etat en matière de mobilisation et d'utilisation de l'eau ;
- une contribution à l'amélioration de la situation environnementale des ressources en eau.

Les objectifs poursuivis à travers ce dispositif étant :

- de planifier, de façon cohérente et souple, l'utilisation des ressources hydrauliques ;
- de mobiliser de façon optimale et gérer rationnellement ces ressources ;
- de décentraliser la gestion de ces ressources, mais dans le cadre de l'unité géographique que constitue le bassin hydraulique ;
- d'assurer la protection et la conservation quantitative et qualitative de ces ressources ;
- d'associer les pouvoirs publics et les usagers à toute prise de décision concernant l'eau ;
- de valoriser ces ressources hydrauliques et de rentabiliser les investissements réalisés pour leurs mobilisation, transport, distribution et utilisation.

Pour répondre à ces attentes et réaliser ces objectifs, la loi n° 10-95 pose et consacre un certain nombre de principes fondamentaux, à savoir :

- la domanialité publique de toutes les eaux, à l'exception des droits acquis et reconnus en matière d'eau qui demeurent donc maintenus et protégés, sous réserve que, lorsque ces droits ne portent que sur des eaux seulement ou sur des eaux qui ne sont utilisées qu'en partie seulement pour leurs fonds agricoles, les propriétaires de ces droits d'eau ne pourront les céder qu'à des propriétaires de fonds agricoles, l'eau étant désormais mariée à la terre ; cette limitation apportée aux droits d'eau se justifie par le fait que, étant rares, les ressources hydrauliques doivent faire l'objet d'une valorisation maximale ;
- la planification de l'aménagement et de la répartition des ressources hydrauliques mais moyennant une large concertation entre les usagers et les pouvoirs publics ;
- la protection de la santé publique et donc la réglementation de l'exploitation, de la distribution et de la vente des eaux à usage alimentaire ;
- la sauvegarde de la qualité des eaux et donc la réglementation des activités susceptibles de polluer ces eaux ;
- la rationalisation de la répartition des ressources hydrauliques en période de pénurie d'eau pour cause de sécheresse ainsi que la délimitation de périmètres de sauvegarde dans les zones où le degré d'exploitation des eaux souterraines risque de mettre en danger les ressources en eau existantes, ou encore de périmètres d'interdiction dans des zones où le niveau des nappes ou celui de la qualité des eaux sont déclarés en danger de surexploitation ou de dégradation ;
- la revalorisation agricole moyennant une amélioration des conditions d'aménagement et d'utilisation de l'eau d'irrigation ;
- la sanction, sous forme de mesures d'interdiction, d'amendes, d'emprisonnement voire de coupures d'eau, à l'encontre des auteurs de gaspillage d'eau ou d'infractions commises dans l'utilisation de l'eau.

Concernant l'eau d'irrigation

La loi de 1995 a abrogé l'ensemble des textes législatifs et réglementaires antérieurs relatifs à l'eau, à l'exception de ceux applicables aux périmètres irrigués, à savoir ceux faisant partie du Code des investissements agricoles de 1969 et relatifs aux conditions de distribution et d'utilisation de l'eau, au prix du mètre cube d'eau et à la conservation des eaux sur les terres collectives délimitées dans les régions semi-arides, aux ORMVA et aux associations des usagers des eaux agricoles, enfin.

Ainsi, et parce qu'il a le mérite d'exister déjà, le dispositif juridique et institutionnel de gestion de l'eau d'irrigation demeure intact et en vigueur pour les grands périmètres irrigués.

Dans ces grands périmètres, ce sont donc les ORMVA qui demeurent chargés de l'aménagement hydro-agricole et de la gestion du service de l'eau dans leur zone d'action respective. A l'échelon local, ce sont les Centres de mise en valeur agricole ou Centres de développement agricole qui continuent de gérer l'eau d'irrigation dans le cadre de leur mission générale de mise en valeur de leur zone d'action. C'est à leurs chefs d'exploitation du réseau d'irrigation que sont communiquées, avant le 1^{er} août de chaque année, la nature, la superficie et l'époque des diverses cultures que les agriculteurs de la zone envisagent d'irriguer pour la prochaine campagne agricole. Et c'est sur la base de ces données que sont établis les tableaux prévisionnels relatifs au service de l'eau d'irrigation. Ce sont, aussi, les chefs d'exploitation du réseau d'irrigation qui font respecter, par les usagers, les règlements relatifs à la police des eaux et au mode de distribution ou de partage de l'eau d'irrigation.

L'usage de l'eau d'irrigation donne lieu à paiement d'une redevance dont le taux, fixé périodiquement par l'Etat, varie d'un périmètre d'irrigation à l'autre pour tenir compte de la variabilité du coût des aménagements hydrauliques. La redevance doit être payée à son plein taux, par l'agriculteur, cinq ans ou

dix ans après la mise en eau de sa propriété agricole, selon qu'il y a installé des cultures ou des plantations d'arbres fruitiers.

La plupart des ORMVA conclue, avec les usagers, des contrats de fourniture d'eau. Ces contrats définissent et codifient les rapports des parties en matière de programmation des ressources en eau (origine de l'eau, souscription et modulation mensuelle du volume d'eau alloué), de distribution de l'eau (techniques d'irrigation et conditions générales de livraison de l'eau), de facturation (mode de détermination des consommations, périodes d'émission de requêtes relatives à la révision ou à la vérification des montants facturés), de recouvrement (périodes de recouvrement, mesures à prendre à l'encontre des endettés), de maintenance des réseaux (responsabilité de chaque partenaire, dates et périodes d'intervention pour l'entretien préventif et curatif), de police des eaux (infractions et sanctions prévues par la loi n° 10-95 sur l'eau), etc.

Au plan institutionnel, et pour favoriser ou raviver la participation des agriculteurs à l'exploitation et à l'entretien des équipements hydro-agricoles, il avait été envisagé au cours des années 1980, à titre expérimental et afin de déterminer la meilleure méthode possible de participation, la création d'associations d'irrigants sur des sections tertiaires des réseaux d'irrigation dans le périmètre du Tadla. En cas de succès, l'expérience devait être étendue aux autres périmètres d'irrigation avant 1990. Tandis que dans les périmètres où existaient déjà des traditions séculaires de coopération entre irrigants (périmètres de Ouarzazate, du Tafilalet et du Haouz notamment), mais où cette coopération s'était quelque peu affaiblie depuis que l'Etat a commencé la construction des réseaux modernes d'irrigation, il s'agissait de raviver et de développer l'esprit de coopération au sein des groupements d'irrigants déjà existants dans les secteurs desservis par les mêmes canaux. Et le dahir du 15 juin 1924 régissant les Associations syndicales agricoles¹¹ devait être amendé, en conséquence, pour servir de cadre juridique à ces groupements d'irrigants.

Cependant, c'est à partir de 1990 que l'Etat optera pour une véritable stratégie en matière de gestion participative en irrigation et promulguera les textes fondateurs, à savoir la loi n° 02-84 relative aux associations des usagers des eaux agricoles et le décret n° 2-84-106 du 13 mai 1992 fixant les modalités d'accord entre l'administration et les associations des usagers des eaux agricoles et approuvant les statuts types desdites associations. Un effort doctrinal et de réflexion concernant la définition et la mise en œuvre de cette gestion participative en irrigation sera entrepris en 1995 et 1999 dans le cadre de deux séminaires nationaux organisés à cet effet. Il en a résulté que cette stratégie de gestion participative en irrigation devait avoir pour objectifs :

- de rationaliser et de rendre efficiente l'utilisation de l'eau, du sol et des ouvrages et équipements hydrauliques dans l'intérêt à la fois de l'agriculture, de l'agriculteur irrigant et de la collectivité nationale ;
- de favoriser un dialogue et une action concertée entre les Offices régionaux de mise en valeur agricole et les agriculteurs organisés en associations des usagers des eaux agricoles ;
- d'impliquer et de responsabiliser ces agriculteurs dans l'aménagement, l'exploitation et la maintenance des ouvrages et équipements hydrauliques.

En somme, la stratégie de gestion participative en irrigation devait constituer une réponse institutionnelle au problème¹² de la gestion des systèmes d'irrigation. Quant à la mise en œuvre de cette stratégie, elle devait être :

- évolutive et progressive et donc tenir compte des aptitudes techniques et managériales des associations des usagers des eaux agricoles qui seront créées ; ces associations étant amenées progressivement, et par étapes successives, à participer à la gestion des systèmes d'irrigation mis à leur disposition ;
- sélective, c'est-à-dire en opérant un choix de zones, au sein de chaque grand périmètre d'irrigation, sur lesquelles la stratégie de gestion participative sera mise en œuvre ou étendue, car il n'est pas envisageable ni raisonnable d'engager, de façon systématique et uniforme, les usagers de l'ensemble du périmètre dans la gestion participative en irrigation ;
- adaptée au milieu, c'est-à-dire tenant compte des organisations sociales existantes, du type d'aménagement hydraulique... ;

¹¹ Le nombre de ces associations était de 50 unités regroupant quelque 1 600 adhérents à la fin de 1932. Il atteindra 89 unités en 1953 et 134 unités regroupant 10 670 adhérents agriculteurs à la fin des années 1980.

¹² Les pertes et le gaspillage de l'eau d'irrigation, les détériorations causées aux ouvrages et équipements hydrauliques et le coût élevé de la maintenance des ouvrages et équipements pour le budget de l'Etat constituent, en effet, une préoccupation majeure des pouvoirs publics.

- incitative, c'est-à-dire en accordant, aux associations des usagers des eaux agricoles, des avantages financiers adaptés (subventions, primes...) ;
- négociée et contractuelle (contrats-programmes, contrats de partenariat... définissant les droits et les obligations de l'Office régional de mise en valeur agricole et de l'association concernée), clarifiant qui fait quoi, quand, comment, avec quels moyens et méthodes, et pour quels résultats attendus.

Quels enseignements tirer en guise de bilan ?

On l'a dit, le Maroc dispose, aujourd'hui, d'un dispositif juridique et institutionnel unifié, complet, cohérent et moderne, théoriquement à même de permettre une gestion intégrée, économe, participative et durable de l'eau. Ce dispositif reste cependant marqué par un certain particularisme du régime juridique de l'eau d'irrigation.

L'une des caractéristiques essentielles de ce dispositif est qu'il repose sur une préoccupation d'utilité publique de la ressource en eau et sur une approche territorialisée et intégrée de la planification de la mobilisation, de la gestion et de l'utilisation de cette ressource, et met en perspective la participation des usagers à sa gestion en en réglementant les conditions et les modalités de mise en œuvre.

Dans ce dispositif, les fonctions étatiques de contrôle, de police et de gestion, en matière hydraulique, restent cependant prééminentes et la diversité et la multiplicité des intervenants et des compétences dans le domaine de l'eau ne paraissent pas contribuer à rendre lisibles, aux usagers, les règles et les procédures de gestion de l'eau, ni à favoriser, dans la pratique, leur participation effective.

Quant au dispositif juridique et institutionnel de gestion de l'eau d'irrigation, il a permis de conforter la mise en œuvre réussie de la politique de l'irrigation, à en juger par l'importance des réalisations en termes de superficies dominées, aménagées et irriguées et d'impact sur le développement agricole et rural dans les grands périmètres irrigués et plus généralement sur l'économie nationale. Il importe également de signaler l'importance des acquis de la mise en œuvre de la stratégie de gestion participative en irrigation. En effet, et jusqu'en 2000, ce sont 357 associations des usagers des eaux agricoles qui ont été créées dans les grands périmètres irrigués, regroupant 108 523 usagers et 263 573 ha. Et en 2004, le nombre de ces associations a atteint 490 unités, regroupant 160 000 usagers et 390 600 ha. L'objectif étant de créer 532 associations. Si l'on ajoute les associations créées en petite et moyenne hydraulique, ce sont, au total, 1 715 associations qui ont été créées jusqu'en 2004, regroupant un effectif total de plus de 280 000 agriculteurs et couvrant une superficie totale de plus de 622 000 ha. L'objectif final étant de créer 3 432 associations au total.

Dans le cadre de ce dispositif juridique et institutionnel de gestion de l'eau d'irrigation, diverses formes de gestion sont actuellement développées dans les périmètres irrigués. En grande hydraulique, il s'agit d'une gestion en partenariat entre offices régionaux de mise en valeur agricole et associations des usagers des eaux agricoles. Des plans opérationnels d'action, élaborés notamment à la fin des années 1990 par les offices eux-mêmes et approuvés par l'administration centrale, ont défini, pour chaque périmètre, la carte d'implantation des associations, l'échéancier de partage des tâches à court, moyen et long terme entre offices et associations, ainsi que les moyens et mesures d'accompagnement de ces associations. Il résulte de ces plans que, dans un premier stade, les associations seraient impliquées dans la programmation de l'irrigation, l'établissement des programmes de maintenance et de réhabilitation et dans la diffusion de techniques d'irrigation. Et ce n'est qu'à un deuxième stade que les associations seraient impliquées dans la prise en charge des tâches d'exploitation et de maintenance, et ce après négociation et contractualisation¹³.

Plus récemment, une nouvelle forme de gestion a été introduite dans le périmètre irrigué du Souss-Massa (région d'Agadir). Il s'agit d'une gestion déléguée, à deux sociétés privées, du périmètre agrumicole de Sebt El Guerdane (10 000 ha), dans le cadre d'un accord de partenariat public-privé. L'Office régional de mise en valeur du Souss-Massa reste maître d'ouvrage pour le compte de l'Etat et les sociétés délégataires devraient assurer la gestion des systèmes d'irrigation en partenariat avec les associations des usagers des eaux agricoles créées à cet effet. La même expérience de gestion partenariale est envisagée dans la zone centrale de la troisième tranche d'irrigation de 26 300 ha dans le grand périmètre irrigué du Gharb.

¹³En revanche, dans les périmètres de petite et moyenne hydraulique et dans le périmètre du Moyen Sebou et Inaouen Aval, les associations des usagers des eaux agricoles ont l'entière responsabilité de ces tâches. L'administration apporte, quant à elle, l'appui technique et assure le suivi et le contrôle du fonctionnement de ces périmètres.

Au-delà et en dépit de ces réalisations physiques et institutionnelles, l'effectivité et la portée normative de ce cadre juridique et institutionnel de gestion de l'eau d'irrigation semblent limitées du fait d'un certain nombre d'obstacles se situant aux différents niveaux suivants.

➤ La loi

De nombreuses dispositions du Code des investissements agricoles connaissent des difficultés d'application (lenteur de la procédure d'indexation de la redevance eau sur les prix, baisse tendancielle et faiblesse du taux moyen de recouvrement de la participation directe à la valorisation des terres agricoles dans les périmètres d'irrigation, pratique de modes traditionnels d'exploitation pourtant interdits parce que contraires à une mise en valeur agricole moderne par l'irrigation, non-respect des normes d'exploitation...). Certaines dispositions sont devenues caduques comme celle concernant les plans d'assolement obligatoires, plans qui ont été finalement libéralisés à partir de 1987¹⁴.

Quant à la loi relative aux associations des usagers des eaux agricoles, elle limite l'objet de ces associations aux seules fonctions d'aménagement, d'exploitation et de maintenance des systèmes d'irrigation, écartant ainsi la préoccupation de développement agricole qui intéresse au plus haut point les usagers agriculteurs. Par ailleurs, cette loi prescrit la participation des agriculteurs membres de ces associations à la réalisation de programmes de travaux hydrauliques, à la gestion et à la conservation des ouvrages d'utilisation des eaux, beaucoup plus qu'elle ne l'incite par des avantages concrets au profit de ces agriculteurs. Elle comporte, en outre, certaines lacunes, incohérences ou contradictions (septième membre représentant l'Administration au conseil de l'association et qui est en fait et en droit à la fois juge et partie dans ce conseil, non-représentativité des conseils d'association, durée restreinte à deux ans du mandat de membre du conseil de l'association, caractère théorique des sources de financement de l'association prévues par la loi...).

➤ Les agriculteurs et leurs exploitations agricoles

Analphabétisme, attachement à des pratiques et techniques traditionnelles d'irrigation, faible capacité financière, attitudes défavorables à l'action de l'administration et aux exigences de la gestion participative en irrigation, etc., constituent autant de facteurs socio-économiques contraignant la mise en œuvre de formes participatives de gestion de l'eau. Il en est de même des structures foncières et des modes d'exploitation pour cause de complexité et de multiplicité des statuts fonciers, de micropropriété, d'indivision et de pratique de systèmes de production anciens et de baux ruraux traditionnels.

➤ Les Offices régionaux de mise en valeur agricole

L'insuffisance des moyens financiers, matériels et humains au sein de ces offices limite la capacité d'action de ces derniers en matière de mise en œuvre et de développement de la gestion participative en irrigation dans leurs zones d'intervention respectives. D'où des progrès inégaux accomplis par les ORMVA dans ce domaine. A cela s'ajoute la résistance ou l'inertie de l'appareil technico-administratif de terrain et dont la stratégie de gestion participative en irrigation met en cause le statut et le rôle de gestionnaire direct de l'eau et du réseau d'irrigation.

➤ Les associations des usagers des eaux agricoles

L'absence ou l'insuffisance de compétences techniques et managériales ainsi que des moyens humains, matériels et financiers d'action ne permet pas à ces associations de remplir leur mission. C'est la raison pour laquelle la plupart de ces associations restent aujourd'hui non fonctionnelles ou voient leur fonctionnement paralysé par des conflits ethniques ou politiques ou encore par des luttes d'influence partisane.

➤ La politique et la stratégie nationales de gestion participative en irrigation

L'option de l'Etat pour la gestion participative en irrigation devrait donner lieu à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une politique et d'une stratégie volontaristes susceptibles d'en permettre la réalisation. L'effort doctrinal et de réflexion, entrepris dans le cadre de deux séminaires nationaux organisés en 1995 et 1999, a

¹⁴Cette libéralisation des assolements visait l'intégration de la production agricole dans le nouvel environnement économique national et international. Elle faisait partie d'un ensemble de choix stratégiques opérés par l'Etat à partir de 1987 en matière de développement de l'agriculture irriguée (libéralisation de la mise en valeur agricole, désengagement des ORMVA de certaines opérations commerciales, recherche d'une utilisation plus efficiente des ressources en terre et en eau, nouvelle stratégie de mise en valeur agricole basée sur une redéfinition et un partage des rôles des différents opérateurs intervenant dans les grands périmètres irrigués).

certaines ont contribué largement à dégager les éléments fondamentaux de cette politique et de cette stratégie, faisant de la démarche marocaine une expérience originale comparativement à ce qui fut fait au Mexique ou ailleurs en matière de gestion participative en irrigation. Cependant, pour de nombreux offices régionaux de mise en valeur agricole, cette politique et cette stratégie manquent encore d'une vision claire, notamment du fait de l'absence d'un plan directeur national définissant les orientations générales et les modalités de mise en œuvre de la gestion participative en irrigation, plan devant servir de référence commune à ces offices. Il manque, aussi, un plan national d'accompagnement et d'appui des associations des usagers des eaux agricoles (plan de formation des dirigeants des associations et de leurs agents d'encadrement, stratégie de promotion de petites et moyennes entreprises de maintenance pour appuyer les associations des usagers des eaux agricoles en matière d'entretien des équipements hydrauliques, méthodologie d'approche de la problématique de conversion des organisations coutumières d'irrigants existantes en associations des usagers des eaux agricoles...). Enfin, le développement de la gestion participative en irrigation paraît, aujourd'hui, hypothéqué par le sort qui sera réservé, à l'avenir, aux Offices régionaux de mise en valeur agricole eux-mêmes. La réflexion, qui est en cours sur ce sujet, semble privilégier l'idée de la création de sociétés filiales pour la gestion du service de l'eau d'irrigation, laissant ainsi aux offices la seule mission de développement agricole qu'ils partageraient avec les actuelles Directions provinciales de l'agriculture intervenant en zones pluviales, et ce après une restructuration globale de l'administration agricole à l'échelle régionale, provinciale et locale.

En somme, si le Maroc dispose déjà d'une formule institutionnelle théoriquement adéquate, pour une gestion participative de l'eau d'irrigation qui est l'« association des usagers des eaux agricoles », il lui reste cependant beaucoup à faire pour la rendre réellement opérationnelle. Cela ne va pas sans une véritable volonté politique, ni sans une réelle évolution des mentalités, des attitudes et des comportements et des techniciens et des paysans.

Références bibliographiques

Actes du Colloque international sur « Agriculture et développement durable en Méditerranée », 10-12 mars 1997, Agropolis, Montpellier.

Actes du Colloque international sur « Aménagement du territoire et politique de l'eau », 10-11 février 2002, Sénat, Paris.

Actes du Séminaire technique international sur « La gestion intégrée des ressources en eau dans les régions méditerranéennes et en Afrique du Nord » organisé par le Bureau mondial du RIOB, 23-26 mai 2005, Marrakech.

Code des investissements agricoles du 25 juillet 1969.

Comptes-rendus de l'Académie d'agriculture de France, vol. 83, n° 8, 1997.

Conseil supérieur de l'eau et du climat. L'économie de l'eau, une opportunité et un défi pour le secteur de l'irrigation, 9^e session.

DECRET n° 2-84-106 du 13 mai 1992 fixant les modalités d'accord entre l'administration et les associations des usagers des eaux agricoles et approuvant les statuts types desdites associations.

EL ALAOUI M., ABDALLAOUI R., 1999. La gestion participative en irrigation au Maroc : situation actuelle et perspectives. Rapport de mission de consultation pour la Banque mondiale, 3 fascicules.

EL ALAOUI M., 2002. La gestion participative en irrigation au Maroc. Rapport de synthèse pour la Banque mondiale.

EL ALAOUI M., 2004. Elargissement des formes de participation des associations des usagers des eaux agricoles en PMH au Maroc. Rapport de mission de consultation pour la FAO.

LOI n° 02-84 relative aux associations des usagers des eaux agricoles, promulguée par le dahir n° 1-87-12 du 21 décembre 1990.

LOI n° 10-95 formant Code de l'eau, promulguée par le dahir n° 1-95-154 du 16 août 1995.

Rapport PNUD, 2005.